

ELY-keskusten alueellisen huoltovarmuuden toimijoiden yhteinen lausunto valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta

Lausuttava asiakirja: Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko / Luonnos 21.6.2022, VN/25323/2021

Lausunnot lukuun 1. Johdanto

ELY-keskukset kiittävät mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta. ELY-keskukset lausuvat asiasta seuraavaa.

Selontekoluonnos on kokonaisuudessaan asiantuntemuksella laadittu ja se huomioi muuttuneen turvallisuusympäristön haasteet kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Luonnoksessa korostuvat kansainvälinen ja kansallinen näkökulma, mutta alueellinen ja paikallinen huoltovarmuus jäävät vähemmälle huomiolle. Elinkeinoelämä ja yritykset vastaavat merkittävästä osasta huoltovarmuuskriittisten toimintojen ja palveluiden tuottamisesta sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Huoltovarmuuden aluetoiminnan koordinointi on järjestetty Suomessa ELY-keskuksiin sijoitettujen Elinkeinoelämän alueellisten varautumisyhteistyö -toimikuntien (ELVAR), toimikuntien koordinaattoreiden sekä aluehallintovirastoihin sijoitettujen ylitarkastajien kautta. Lisäksi Huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvalla Rakennuspoolilla on aluetoimintaa. Energiahuoltosektorille ollaan perustamassa aluetoimintaa. ELVAR-toiminnassa mukana olevilla yrityksillä on laajempi mahdollisuus yhteistyöhön alueen viranomaisten kanssa kuin ainoastaan poolitoiminnassa olevilla yrityksillä. Toivomme, että alueellinen huoltovarmuus olisi huomioitu kansallisen ja kansainvälisen huoltovarmuuden rinnalla.

Suomen huoltovarmuusjärjestelmä ja sen suhde varautumiseen sekä puolustukselliseen näkökulmaan tulisi kuvata osana selontekoa sekä sen johdantoa. Kappaleessa 3 (sivu 2) on kirjoitettu, että ”Suomessa huoltovarmuustyö perustuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöhön”. Toivomme, että lainausta täydennettäisiin lisäämällä loppuun ”... sekä kansallisella että alueellisella tasolla”.

Johdannossa (sivu 2, kappale 4) kirjoitetaan kansainvälisen toimintaympäristön muutoksista, joilla on vaikutuksia kansainvälisesti, kansallisesti ja myös alueellisesti. Kappaleessa tulisi mainita hyvinvointialueiden perustaminen, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä vastuu siirtyy hyvinvointialueille 1.1.2023.

Sivun 9 alaviitteessä (2) on mainittu, että päivitetty kansallinen riskiarvio olisi päivitetty ja julkaistu huhtikuussa 2022. Tämä julkistaminen ei ole toteutunut vielä, joten alaviitteessä oleva teksti tulee korjata.

Lausunnot lukuun 2. Kansainvälinen yhteistyö

Näemme, että luku on sisällöltään hyvä kokonaisuus. Pyydämme täydentämään seuraavaa lainausta (sivu 5, kappale 1) alueellisen näkökulman huomioimisella. ”Kansainvälinen yhteistyö täydentää kansallista varautumista, mutta se ei voi kuitenkaan korvata kansallista varautumistarvetta ja omia kansallisia toimia.”

Lausunnot lukuun 3. Huoltovarmuuden toimintaympäristön kehitys ja sen vaikutukset

Näemme, että luvussa tulisi kuvata kansainvälisten keskinäisriippuvuussuhteiden ohella myös elinkeinoelämän, virastojen ja järjestöjen välillä olevia keskinäisriippuvuussuhteita, sillä yhteiskunnan kriisinsietokyvyn varmistaminen on tavoiteltava, joka pitää sisällään ajatuksen riippuvuussuhteista.

Lukua olisi mahdollista selkeyttää kuvaamalla taustavaikuttimet ja ilmiöt ennen uhkia. Taustavaikuttimet, ilmiöt ja uhat tulisi erotella myös eri kappaleisiin selkeämmän kokonaisuuden luomiseksi. Lisäksi suurista rakenteellisista muutoksista aiheutuvat uhat organisaatioiden jatkuvuudelle tulisi huomioida osana huoltovarmuuden toimintaympäristöä. Ilmastonmuutokset vaikutusmekanismit on kuvattu luvussa laadukkaasti.

Globaalin toimintaympäristön muuttumisen ohella tulisi kuvata se, miten Suomen huoltovarmuusjärjestelmä mukautuu muuttuvassa toimintaympäristössä. Tarkoitamme tällä esimerkiksi siirtymistä kohti riskiperustaista toiminnanohjausta. Yksittäisten riskien kuvaamisen sijaan, tulisi pohtia laajempien kehityskulkujen ja huoltovarmuuden kehityskulkujen avaamista.

Lausunnot lukuun 4. Kansalaisvarautuminen

Näemme kansalaisvarautumisen äärimmäisen tärkeänä asiana. Luku on kuitenkin irrallinen osa selontekoluonnosta. Selonteosta puuttuvat muut huoltovarmuuden ja varautumisen tasot sekä niiden kuvaukset. Luvun voisi siirtää joko liitteeseen 1 tai osaksi yhteistoimintaa käsittelevää lukua. Vaihtoehtoisesti puolustuselonteon rakennetta mukailleen selonteossa tulisi kuvata, miten huoltovarmuus tuotetaan kansallisesti, mikä voisi sisältää kansalaisvarautumisen kuvaamisen.

Lausunnot lukuun 5. Huoltovarmuuden toimintamalli

Ehdotamme, että huoltovarmuus kokonaisuutena kuvattaisiin tässä luvussa. Ehdotamme luvun rakenteeksi seuraavaa:

- Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) rooli;
- Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) rooli (sisältäen Huoltovarmuusorganisaation määritelmä);
- Sektorit ja poolit;
- Sektorikohtaiset havainnot; keskeiset huomiot; sekä
- Alueellinen huoltovarmuus.

Lisäksi esitämme harkittavaksi, että luku siirrettäisiin nykytilaa kuvaavaan lukuun.

Alaluku **5.1.1 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista** on sisällöltään hyvä. Valmiuslain kokonaisuudistuksen ohella on hyvä arvioida myös huoltovarmuuslainsäädännön päivitystarpeet.

Alaluvusta **5.1.2 Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusorganisaation rooli** puuttuu kuvaus työ- ja elinkeinoministeriön roolista. Ministeriön rooli huoltovarmuuden ohjaavana ministeriönä tulee kuvata. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Kunkin ministeriö kehittää huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Työvoiman saannin turvaaminen tukee huoltovarmuutta. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluvat myös päivittäistavara- ja energiahuollon huoltovarmuutta koskevat kysymykset. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa Huoltovarmuuskeskuksen ohella suoraan muun muassa ELY-keskuksia sekä aluehallintovirastoja. Alueelliseen huoltovarmuuteen liittyvät tulostavoitteet tulisi asettaa ohjaavan ministeriön toimesta osana tulostavoiteita.

Lisäksi kuvaus Huoltovarmuusorganisaatiosta (kuva 1 & teksti) on puutteellinen. Kuvauksessa tulisi määritellä ja kuvata se, mistä Huoltovarmuusorganisaatio koostuu (sektorit, poolit, toimikunnat). Lisäksi huoltovarmuuden aluetoiminta tulisi lisätä kuvaukseen poolien rinnalle.

Alaluvussa (sivu 15, kappale 4) tulisi huomioida myös se, että huoltovarmuuden aluetoimijat tuottavat tilannekuvaa. Poolit tuottavat oman toimialansa tilannekuvaa, kun taas alueelliset huoltovarmuustoimijat tuottavat monialaista tilannekuvaa omalta alueeltaan. Huoltovarmuuden aluetoimijoilla on mahdollisuus täydentää eri toimialojen tuottamaa tilannekuvaa alueellisten viranomaisten ja alueellisesti merkittävien yritysten tilannekuvilla.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatyötä käsittelevää kappaletta (sivu 16) tulisi täydentää perustelulla, miksi ohjelmat on perustettu. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan ”Huoltovarmuuskeskuksessa on meneillään laajamittainen ja pitkäkestoisen ohjelmatyö, jonka avulla pyritään hallitsemaan yhteiskunnan ja talouden suurten murrosten vaikutusta huoltovarmuuteen”. Näemme tärkeänä, että alueellisen huoltovarmuuden kuvaus (toimijat ja toimintamallit) ovat kuvattuina selonteossa ennen Alue 2030 -ohjelman kuvausta.

Alaluvussa **5.1.3 Huoltovarmuusrahasto** on hyvin tunnistettu ja kuvattu, mikä on huoltovarmuusrahasto, sen tarkoitus sekä miten ja mihin sitä käytetään. Rahaston olemassaolon tarkoitusta olisi syytä avata enemmän. Näemme tärkeänä ylläpitää valtion budjetin ulkopuolista Huoltovarmuusrahastoa. Rahaston kehittämistä enemmän valmiudelliseen suuntaan tulisi harkita.

Selonteossa tulisi käsitellä Huoltovarmuusrahaston tarkoitusta ja kehityssuuntia, mikäli toimintaperiaate säilyy fossiiliperusteisena. Vastaavasti tulisi huomioida, miten vihreä siirtymä vaikuttaa rahaston kantokykyyn.

Alalukuun **5.1.4 Materiaalisen varautuminen nykytila** ei ole lausuttavaa.

Alaluvussa **5.1.6 Alueellinen huoltovarmuus** on huomioitava, että alueellisen huoltovarmuuden määrittelytyö tulee tehdä. Määrittelytyön tulee sisältää eri toimijoiden roolit, tehtävät ja vastuutahot eri tasoilla (kansainvälinen, kansallinen, alueellinen ja paikallinen). Selonteossa tulisi linjata alueellisen huoltovarmuuden päämäärä ja tavoitteet. Alue 2030 -ohjelman mukaan huoltovarmuuden aluetoiminnan päämääränä on, että alueen toimintaedellytysten kannalta kriittiset alueelliset toiminnot on turvattu erityisesti pitkäkestoissa ja vakavissa häiriötilanteissa eri toimijoiden yhteistyössä. Lisäksi huoltovarmuuden aluetoiminta tulee kuvata osana Huoltovarmuusorganisaatiota sekä se, mistä alueellinen huoltovarmuus koostuu.

Alueelliseen huoltovarmuuteen liittyvät tulostavoitteet tulisi asettaa ohjaavan ministeriön toimesta osana tulosohjausta. Alalukuun tulee lisätä, että Huoltovarmuuskeskuksella ja aluehallintovirastoilla on yhteistoimintasopimus, jonka päämääränä on huoltovarmuuden huomioiminen aluehallintovirastojen lakisääteisissä tehtävissä. Alalukuun tulee lisätä, että Huoltovarmuuskeskuksella ja ELY-keskuksilla on yhteistyösopimus, jonka päämääränä on koordinoita ELVAR-toimikuntien työtä.

Ehdotamme, että termi ”poikkihallinnollinen” korvataan termillä ”poikkisektoraalisella” (toimialat leikkaava, yhdistävä), sillä huoltovarmuuden aluetoiminnassa ei kehitetä hallinnollista yhteistyötä.

Alalukuun tulisi lisätä maininta Kuntaliiton kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

Selonteon selkeyttämiseksi alueellista huoltovarmuutta käsittelevä alaluku tulisi siirtää Huoltovarmuusorganisaatiota käsittelevän alaluvun yhteyteen.

Lausunnot lukuun 5.1.5 Sektorikohtaisen varautumisen lähtökohtia

Alaluvussa tulisi erotella termit varautuminen ja huoltovarmuus tosistaan. Ehdotamme, että alaluvussa käsiteltäisiin varautumisen sijaan huoltovarmuutta ja korostettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön roolia huoltovarmuuden yhteensovittajana.

Kappaleessa ”Esimerkkejä sektorikohtaisesta varautumisesta” tulisi perustella esimerkkivalinnat, sillä olisi luontevaa, että esimerkit noudattelisivat huoltovarmuuden sektorijakoa. Sektorikohtaiset havainnot ja kehittämistarpeet olisi selontekoa luontevampaa kuvata huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä.

Lausunnot lukuun 6. Sotilaallinen huoltovarmuus

Ei lausuttavaa.

Lausunnot lukuun 7. Huoltovarmuuden kehittämislinjauksia

7.1 Huoltovarmuuden taloudelliset resurssit

Näemme, että alaluku on sisällöltään laadukas. Tuemme kantaa, jonka mukaan fossiilisista energialähteistä saatavaan veroon perustuva huoltovarmuus ei ole kestävä ratkaisu.

7.2 Huoltovarmuuslainsäädännön ajantasaistaminen

Valmiuslain kokonaisuudistuksen ohella on hyvä arvioida myös huoltovarmuuslainsäädännön päivitystarpeet. Huoltovarmuuskriittisyys ja huoltovarmuuskriittiset yritykset tulee määritellä säädöspohjaisesti sekä se, mitä määrittelyllä saavutetaan. Huoltovarmuuden kannalta merkittävä hankintakyvykkyys tulee varmistaa säädöstasoisesti.

7.3 Sektorikohtainen varautumisen ja yhteistyön kehittäminen sekä osaamisen varmistaminen

Alaluvussa todetaan, että ”Huoltovarmuuskeskus on ensi sijassa varautumisorganisaatio, jolla on operatiivisia tehtäviä”. Näemme, että alaluvussa olisi syytä selventää, tarkoitetaanko tällä Huoltovarmuuskeskusta vai laajemmin koko Huoltovarmuusorganisaatiota. Myös Huoltovarmuusorganisaation rooli tulisi määritellä tässä kontekstissa.

Sekä jo olemassa olevat että tulevat huoltovarmuuden kannalta kriittiset asiakokonaisuudet tulee määritellä. Alueellisesti kriittiset toimijat / toiminnot tulee määritellä sekä se, miten huoltovarmuuden kannalta kriittistä toimintaa toteutetaan. Poolien lisäksi pienten ja keskisuurten yritysten sekä kansalaisten tietotarpeita ja osaamisen vahvistamiseen tähtääviä toimenpiteitä valmistellaan ja toteutetaan yhdessä muiden sidosryhmien kanssa, hyödyntäen olemassa olevia yhteistyörakenteita.

7.4 Verkostomallin kehittäminen sekä jatkuvan yhteiskunnallisen vuoropuhelun tarve

Alaluvussa tulisi selkeämmin avata, viitataanko verkostomallilla Huoltovarmuusorganisaatioon ja sen toimintaan. Näemme keskeisenä Huoltovarmuusorganisaation kehittämisen vastaamaan nykyisiä, osin valmiudellisia tarpeita. Kehittäminen tulee tehdä kokonaisuutena eikä pistemäisesti.

Lausunnot liitteeseen 1

Liitteen 1 sisältö olisi luontevaa kuvata päädokumentin huoltovarmuuden nykytilaa käsittelevässä luvussa. Vaihtoehtoisesti näemme, että liitteen rakennetta olisi mahdollista selkeyttää yhdenmukaistamalla sen rakenne yhteneväksi päädokumentin kanssa.

Kuvaus Huoltovarmuusorganisaatiosta on myös puutteellinen eikä huomioi huoltovarmuustoimikuntia (jätehuoltojaon, KOVA-toimikunta) tai huoltovarmuuden aluetoimintaa (mm. ELVAR). Ainoastaan Huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvat sektorit ja poolit ovat mainittuna.

Liitteen 1 uhkalistauksen tulisi olla laveampi, sillä näemme, että kaikki huoltovarmuuden sektoreita uhkaavat uhat tulisi huomioida. Tämä sisältää myös ilmiölähtöiset uhat, jotka eivät ole toimialakohtaisia. Keinoja käsittelevästä kappaleesta ei myöskään käy selkeästi ilmi, kuvataanko siinä nyky- vai tavoitetilaa. Näemme, että keinovalikoimaa tulisi täydentää osaamisella ja harjoittelulla.

Muut selontekoa koskevat yleiset kommentit

- Rakenteen huomioiminen, vrt. esim. puolustuselonteon rakennetta
- Liite toistaa asioita ja suhde muuhun tekstiin epäselvä
- Kuvaus Huoltovarmuusorganisaatiosta puutteellinen
- Nykytilan ja tavoitetilan erottaminen toistaan tulisi olla selvempää
- Ehdotus rakenteesta:
 - Toimintaympäristön kuvaus ja potentiaaliset muutokset
 - Suomen huoltovarmuuden nykytila
 - Suomen tahtotila suhteutettuna toimintaympäristön muutokseen
 - Suomen huoltovarmuuden askelmerkit tavoitteiden saavuttamiseksi

Lausunto on valmistelu Elinkeinoelämän alueellisten varautumisyhteistyö -toimikuntien sihteerien ja aluehallintohallintovirastojen huoltovarmuusylitarkastajien toimesta.